



1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.6.2.2 Empleo

La Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres parte de dos principios generales: contribuir a eliminar la desigualdad entre las mujeres y los hombres y crear las bases para un nuevo modelo de cohesión social.

Las políticas de igualdad que se implementan para ello responden a una serie de estrategias básicas. Una de ellas, a la que la Ley de Igualdad dedica más atención, es el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades, incluida en el Título IV, que incorpora medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesional, así como en las condiciones de trabajo y los derechos de conciliación y el impulso de la corresponsabilidad.

Pues bien, en materia de empleo, varias son las cuestiones que han acaparado la intervención de esta Defensoría que atañen a las políticas de igualdad, el mayor número de ellas relacionadas por discriminación en el empleo, ya sea por discriminación positiva y transversalidad por motivo de género en el ordenamiento jurídico andaluz y, más concretamente, en el ámbito del empleo público del Servicio Andaluz de Salud y otras relacionadas con la discriminación por razón de sexo, siendo muy variada la casuística a este respecto.

En primer lugar, hemos de decir que en el ámbito comunitario de la Unión Europea, la igualdad entre mujeres y hombres también constituye un valor fundamental de la U.E., recogido en diversos de sus Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales (art. 22 y 23), así como en diversas Directivas, en concreto, en aquellas que se pronuncian respecto a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres, en asuntos de empleo y ocupación.

En este sentido, el artículo 23 párrafo 2º de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE del año 2000 señala que «El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado».

En lo que a España se refiere el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación y el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se consagran en nuestra Constitución en los artículos 14 y 9.2, esenciales para construir una sociedad justa, social y económicamente desarrollada, cohesionada y libre, que vienen a concretar la consideración de la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico.

Muchas han sido las normas que se han adoptado desde la proclamación de la Constitución, fundamentalmente en los ámbitos civil, penal y laboral, introduciendo la igualdad de trato en las relaciones familiares y laborales. Destacan normas como la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras o la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, normas que pretenden dar una respuesta integral al problema de la violencia y de las desigualdades que sufren las mujeres y que tienen su colofón en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además de la aplicación de las reformas legislativas, se han impulsado políticas activas mediante los Planes de Igualdad a nivel estatal desde 1988, siguiendo generalmente las orientaciones de los sucesivos Programas Europeos de Acción Comunitarios para la igualdad de oportunidades, cuya última expresión la tenemos en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 promovido por el Gobierno de la Nación.

Así, en 2015 se han presentado varias quejas relacionadas con el ejercicio, y la presunta vulneración, de diversos **derechos de maternidad y paternidad** reconocidos por el actual ordenamiento jurídico, de forma indistinta a las madres o a los padres, tras el nacimiento de hijos o hijas, como son la **horas de lactancia acumuladas** (queja 15/1249) o el **permiso de cuatro semanas retribuidas** adicionales a las dieciséis semanas ininterrumpidas que se conceden en caso de permiso por parto o aborto al personal Estatutario del Servicio Andaluz de Salud (queja 15/1723 y **queja 15/1923**).



También por presunta **discriminación salarial** por razón de género en el complemento de productividad laboral, en los casos de reducción de jornada del personal administrativo y de servicios de la Universidad de Cádiz, cuya investigación hemos incoado de oficio, **queja 15/2233**.

Dentro de esta escueta presencia, plantearon una posible discriminación por razón de género y, con ello, la vulneración del principio de igualdad por razón de sexo, las trabajadoras del personal PAS de las Universidades públicas andaluzas, en el abono del concepto de productividad a quienes se encuentran en situación de reducción de jornada (queja 15/2233).

Nos dio traslado en este sentido la Defensora Universitaria de la Universidad de Cádiz, de una práctica que se viene siguiendo en las Universidades Públicas de Andalucía, en materia de retribuciones de una parte de su personal, que, en virtud de la condición femenina mayoritaria de las personas afectadas, pudiera ser constitutiva de un supuesto de discriminación indirecta por razón de sexo y, en consecuencia, vulnerador de nuestro ordenamiento jurídico.

La cuestión en tela de juicio se refiere al **complemento de productividad que perciben las trabajadoras del P.A.S. con jornada reducida en las Universidades públicas andaluzas**, y lo que cuestionan las personas afectadas es la legalidad de que el referido complemento, -como se viene haciendo-, se minore a aquellas en proporción a su reducción de jornada laboral, ya que estiman que debería abonarse la cuantía que corresponda al tramo de los objetivos de calidad alcanzados colectivamente por la unidad a la que están adscritas.

La Defensora Universitaria de la Universidad de Cádiz y el colectivo de profesores afectados, parten de un hecho objetivo, cual es el de que los objetivos de calidad de los que se deriva el complemento de productividad, -cuya cuantía se distribuye en tramos progresivos conforme a los resultados obtenidos-, son devengados en su conjunto por cada unidad y, por tanto, derivan del resultado de la aportación individual a dicha unidad de cada uno de sus miembros.

En relación con esta última apreciación, el personal docente implicado afirma que todos los miembros de la unidad, cualquiera que sea su jornada de trabajo, ordinaria o reducida, contribuyen en pie de igualdad a la consecución de la productividad y resultados que se alcancen en cada período. Más claramente, afirman que las trabajadoras con jornada reducida no están exentas de aportar a la consecución de objetivos la misma contribución que compete a sus restantes compañeros, ni facultadas para colaborar en los resultados en proporción a su jornada laboral.

De acuerdo con esta base, la práctica que denuncian no estaría respetando, en primer lugar, la directa correlación que existe entre la productividad colectiva alcanzada por todos los miembros de cada unidad de forma igualitaria, y el importe con que han de remunerarse los objetivos alcanzados. Produciendo una consecuencia no equitativa, cual es la de que a igualdad de consecución de objetivos y a igual contribución de todos y todas a dicha consecución, el importe íntegro y efectivamente devengado por aquellas personas que desempeñan su trabajo con reducción de jornada, se retribuiría, injustificadamente, con una suma inferior al esfuerzo, al vincular su concreción individual con un patrón de medida equivocado, cual es el de la jornada laboral del beneficiario y no con la fuente de la que surgen: los resultados sobre los que se calcula y devenga.

Además del anterior, sin embargo, las personas afectadas aducen un argumento adicional de mayor peso, en el que fundamentan específicamente su queja, consistente en que al ser mayoritariamente mujeres las profesoras que desempeñan su labor profesional en situación de reducción de jornada de trabajo por razón de guarda legal, la vulneración de la igualdad remuneratoria podría ser constitutiva y alcanzar la calificación de práctica de discriminación indirecta por razón de género.

Entre los antecedentes y gestiones efectuadas por la Oficina de la Defensora Universitaria de Cádiz de los que en su momento se nos dio traslado, se incluyó el estudio normativo de la cuestión planteada, adjuntando la Recomendación dirigida al Excmo. Sr. Rector de la Universidad de Cádiz, fundamentada en la discriminación indirecta por razón de género, partiendo de la aplicación analógica de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 22 de noviembre de 2012 y de la del Tribunal Constitucional 61/2013, de 14 de marzo. Concluyendo, en definitiva, que la regulación del complemento de productividad en el



Convenio de las Universidades andaluzas, cuyas beneficiarias son “las unidades” de las mismas y no sus personas físicas integrantes, convierte en injustificable que las trabajadoras que alcanzan los objetivos propuestos, no perciban el complemento de productividad íntegro devengado, contraviniendo el Convenio.

La controversia expuesta fue comunicada al Consejo Andaluz de Universidades, cuya Comisión Académica, reunida el 7 de mayo de 2014, levantó el Acta 3/2014 en la que determinó que la posibilidad de aprobación de una modificación de la interpretación del Acuerdo de las Universidades Andaluzas sobre el Complemento de Productividad del PAS, relativo a los trabajadores y trabajadoras con jornada reducida de 18 de mayo de 2007, debe ser analizado en la Mesa Sectorial, tratándose de funcionarios o en las Comisiones de Seguimiento del Convenio Colectivo, para el personal laboral.

Dada la entidad de la controversia planteada, la divergencia inicial de criterios y prácticas entre Universidades públicas andaluzas, así como el tiempo transcurrido desde que se sometiera a conocimiento del citado Consejo Andaluz, esta Institución acordó solicitar la emisión del preceptivo informe, que ha sido a su vez recabado por el mismo, de cada una de las Universidades públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin haberse completado aún la recopilación de información, que en la actualidad sigue en curso de investigación y de cuyo resultado daremos cuenta en la Memoria anual correspondiente a 2016.

La presunta discriminación laboral en el acceso al empleo por razón de sexo, era el objeto central de dos quejas planteadas por las **estibadoras del Puerto de Algeciras** (queja 15/5503 y queja 15/5424), en las que no hemos podido entrar al pertenecer el mencionado Puerto a la Administración del Estado, por lo que las hemos remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

También hemos llevado a cabo la continuación de una queja que se inició en el año 2013, en la que tratamos la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a través de personal especializado y mediante el establecimiento de programas de formación y apoyo a la **figura profesional del Agente de Igualdad**, como deber ineludible de las Administraciones Públicas.

En la primera de las cuestiones aludidas, hemos tenido ocasión de intervenir a raíz de la discrepancia planteada por la persona interesada, en este caso un varón, con el establecimiento del criterio de discriminación positiva por razón de género introducido en las bases de diversas convocatorias de plazas de los centros sanitarios del SAS (publicadas en el BOJA de 20 de abril de 2015, nº 74) para los casos de empate en la puntuación total obtenidas por las personas aspirantes.

La controversia surge a raíz de que la convocatoria efectuada en el BOJA de 20 de abril de 2015 de diversas plazas vacantes correspondientes a especialidades y categorías de personal al servicio de Instituciones Sanitarias dependientes del SAS que, en relación a determinadas especialidades y categorías contemplaba que «en caso de empate en la puntuación total, el orden se establecerá atendiendo a la mayor puntuación obtenida en la fase de oposición; en el caso de persistir el mismo, se atenderá a la puntuación obtenida en los distintos apartados del baremo de méritos y por su orden. Si se mantiene el empate, en aquellas especialidades indicadas en el Anexo IV se atenderá a la discriminación positiva de sexo femenino. En aquellas especialidades no indicadas en el Anexo IV, o en caso de persistir el empate, se resolverá, de acuerdo con los criterios de orden alfabético que constan en el Anexo V, (...)».

Examinada la diversas convocatorias (Resoluciones de 13 y 14 de abril de 2015 -BOJA del 20 de abril-), constatamos el establecimiento de este criterio de desempate por razón de género en las siguientes:

- Acceso libre y promoción interna de determinadas especialidades de Facultativo Especialista de Área (FEA). En concreto, para Cardiología, Cirugía Cardiovascular, Cirugía General y Aparato Digestivo, Cirugía Ortopédica y Traumatología, Cirugía Pediátrica, Cirugía Plástica y Reparadora.
- Acceso libre y promoción interna de plazas de Auxiliar Administrativo/a, celador/a-Conductor/a, Telefonista, Celador/a, Limpiador/a y Personal de Lavandería y Planchado.
- Acceso libre y promoción interna de plazas de Técnico/a Medio-Gestión de Función Administrativa, opción Administración General, Ingeniero/a Técnico/a y Trabajador/a Social.



- Acceso libre y promoción interna de plazas de Administrativo/a, Cocinero/a y Técnico/a Superior de Alojamiento.

En este marco, lo que en la queja 15/1952 se cuestionaba era que el Servicio Andaluz de Salud hubiera adoptado medidas que ofrecían ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales, o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales.

Una vez que ha quedado clara la voluntad del legislador comunitario y nacional no solo de declarar compatible la acción positiva con la prohibición de discriminación, sino incluso la de incentivar la adopción de este tipo de normas y prácticas, en la discriminación positiva y transversalidad por motivo de género en el ordenamiento jurídico andaluz, el primer precedente en atender la perspectiva de género en nuestro ordenamiento jurídico autonómico lo tenemos en la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, y en el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación del impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos autonómicos.

Igualmente, y tras la aprobación del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía, es obligado incorporar dicha unidad administrativa a fin de profundizar en la transversalidad y coordinar las distintas actuaciones entre órganos de la Administración Andaluza.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece, en su artículo 114, que en el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas. De esta forma la norma institucional básica de la Comunidad establece la necesidad de atender este impacto en las principales disposiciones generales emanadas de los poderes públicos de Andalucía, atendiendo al principio de transversalidad de género, principio dirigido a integrar la perspectiva de género en todas las políticas y los programas generales de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, establece, en su artículo 6, la obligatoriedad de que se incorpore de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género en todos los proyectos de ley, reglamentos y planes que apruebe el Consejo de Gobierno, disponiendo que, a tal fin, en el proceso de tramitación de esas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas.

Asimismo, el artículo 31.3 de dicha Ley dispone que las ofertas públicas de empleo de la Administración de la Junta de Andalucía deberán ir acompañadas de un informe de impacto de género.

En este contexto normativa, el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, disponiendo el carácter preceptivo de este informe para todo tipo de iniciativas legislativas o reglamentarias que apruebe el Consejo de Gobierno o que dicten las personas titulares de las Consejerías.

Finalmente, en lo que al fondo del asunto planteado en la queja que relatamos, se refiere, la transversalidad de género en el empleo estatutario sanitario andaluz, el Decreto 96/2015, de 3 de marzo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para el año 2015 de los centros Sanitarios del Servicio Andaluz de salud (SAS) alude en su preámbulo que en dicha oferta «se ha tenido en cuenta el principio de transversalidad de género (...), según el cual los poderes públicos integrarán la perspectiva de igualdad de género en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas, con el objeto de eliminar los efectos discriminatorios que pudieren causar y para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres».

Desde nuestra perspectiva, la circunstancia de que el Decreto aprobatorio de la OPE del SAS (Decreto 96/2015, de 3 de marzo) habilita a la Dirección Gerencia del SAS para acometer la regulación y publicación de las distintas convocatorias relacionadas con las especialidades y categorías incluidas en la misma, corresponde a este mismo órgano introducir este criterio de desempate así como el alcance del mismo, sin que a este efecto pueda considerarse suficiente la mera referencia en su preámbulo, al expresar que se «tiene en cuenta el principio de transversalidad de género», al no incorporarse este extremo al articulado del mismo, siquiera en orden a la remisión de su determinación y al carácter temporal de la medida.



Con fundamento en el principio de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica, esta Institución considera que la discriminación positiva de la que aquí se trata, concretada en determinadas especialidades y categoría de personal, debería haberse abordado en la norma aprobatoria de la Oferta de Empleo Público de 2015, siquiera por vía de remisión al órgano competente convocante, sin perjuicio de someter su concreción y alcance al previo conocimiento de la Mesa Sectorial correspondiente y así se lo hicimos saber al organismo competente mediante la correspondiente Resolución de esta Defensoría, consistente en **Sugerencia, según la cual, en las futuras propuestas de aprobación de Ofertas de Empleo Público se considere la conveniencia de introducir en el articulado o dispositivo del Decreto las discriminaciones positivas por sexo, así como su naturaleza y alcance, en orden a reforzar su garantía y concreción en las correspondientes convocatorias de acceso a plazas de los centros sanitarios del SAS.**

A la que a fecha de cierre de este informe aún no se ha recibido respuesta por el organismo obligado a ello.

Asimismo, en este año hemos continuado una queja que se inició en el año 2013, procediéndose a su cierre provisional, sin perjuicio de que en un futuro próximo efectuemos el seguimiento de las actuaciones que es necesario lleve a cabo la Administración competente, para la total resolución del asunto planteado. Así la queja 13/1748, en la que hemos tratado cuestiones tales como la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a través de personal especializado y mediante el establecimiento de programas de formación y apoyo a la figura profesional de agente de igualdad, como deber ineludible de las Administraciones Públicas.

Esta queja la tramitamos ante el Instituto Andaluz de la Mujer y ante la Dirección general de Recursos Humanos y Función pública, en la que formulamos **Resolución** consistente en **Sugerencia en orden a que se procediera, en el marco del Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía, a la creación de la categoría profesional de Agente de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres**; asimismo, una vez creada dicha categoría profesional, se procediera, a la adopción de las medidas oportunas para la creación o transformación de puestos de trabajo correspondientes a la misma en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía.

A la vista de la preceptiva respuesta que nos dio el mencionado organismo, nos volvimos a dirigir al mismo, para que nos dijera si, tal como nos había comunicado, había dado traslado a la Comisión del Convenio Colectivo de la Resolución de esta Defensoría, a cuyo requerimiento de información aún estábamos pendiente de respuesta.

Pues bien, en su escrito de contestación, se nos decía que se había publicado en el BOJA de 22/01/2015, un primer Acuerdo de fecha 14 de noviembre de 2014, de la citada Comisión del Convenio Colectivo, por el que se introducían determinadas modificaciones en el sistema de clasificación profesional que había afectado exclusivamente a los Grupos profesionales III, IV y V, estando pendiente aún el estudio y análisis de las categorías profesionales actualmente existentes en los grupos profesionales I y II; a los que correspondían los puestos de trabajo del Instituto Andaluz de la Mujer a los que se refería la Resolución de 4 de mayo de 2014 de esa Institución.

En consecuencia, transcurridos algunos meses, interesamos la emisión de un último y adicional informe en orden a que se nos comunicase lo que se hubiera avanzado en el estudio y análisis de las categorías profesionales existentes en los grupos profesionales I y II, a los que corresponden los puestos de trabajo del Instituto Andaluz de la Mujer a los que se refería nuestra Resolución, en el seno de la Comisión del Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía.

Ello por cuanto que, hasta la fecha de este nuevo requerimiento de información, no se nos había respondido de forma expresa a esta concreta cuestión. Finalmente se nos contestó que solo se había celebrado una sesión del Convenio Colectivo, concretamente una extraordinaria para tratar, en fecha de 5 de febrero de 2015, exclusivamente asuntos urgentes relacionados con las modificaciones en puestos de trabajo que no afectaban al Instituto de la Mujer.

A la vista de lo comunicado, no hemos podido sino suspender nuestras actuaciones en el expediente, no siendo oportuno que el mismo permanezca abierto, dada su ya larga tramitación, hasta tanto se reúna la



Comisión del Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Junta de Andalucía en la que haya de verse el estudio y análisis de las categorías profesionales I y II, grupos profesionales a los que corresponden los puestos de trabajo del Instituto Andaluz de la Mujer a los que nos referíamos en nuestra resolución de 4 de mayo de 2014.

Ello sin perjuicio de que a medio plazo volvamos a retomar nuestra intervención en este asunto a fin de verificar que, efectivamente y tal como se nos dijo en su día, se ha dado traslado de nuestras Sugerencias al mencionado órgano paritario para su análisis y estudio.

1.6.2.3 Salud

...

Así en el Informe correspondiente a 2014 dimos cuenta de la nueva consideración de la problemática suscitada por un grupo de matronas en paro, en relación con la diferencia acusada de estas profesionales en razón de la provincia, en el ámbito de la atención primaria de la salud.

Durante el pasado ejercicio concluimos la queja 13/6808, tras formular una resolución conteniendo **Sugerencia**, en la que reflejamos tres tipos de argumentos:

- En primer lugar retomamos las actuaciones que llevamos a cabo en el expediente 07/2272 y dejamos constancia del contenido de la resolución emitida en su día.
- En segundo lugar discrepamos de la afirmación administrativa sobre la escasa variación del número de matronas en atención primaria, pues si bien desde 2008 a 2013 solo se aprecia una reducción de tres efectivos, la cuenta desde el estudio realizado a finales de 2006 arroja un saldo negativo de 24 profesionales.
- En tercer lugar consideramos que los criterios conforme a los cuales la Administración considera que debían determinarse las necesidades (índice de natalidad, envejecimiento de la población, dispersión geográfica,...) no se vienen aplicando en realidad, salvo si acaso para amortizar las plazas cuando las titulares se jubilan, por lo que la desigual distribución actual sigue respondiendo a razones históricas, más que a criterios racionales.

En definitiva, **propusimos que se realizara un estudio sobre la plantilla de matronas** que tuviera en cuenta los criterios que se consideraran idóneos para hacer eficiente este recurso, y que las actuaciones futuras se ajustaran al mapa de recursos que resultara del mismo, pero la Administración Sanitaria no aceptó esta medida, por lo que aunque las interesadas han seguido instándonos a continuar en la defensa de los posicionamientos que hemos asumido en este tema, hemos tenido que explicarles que la valoración de la respuesta administrativa a las medidas contempladas en nuestras resoluciones conlleva la conclusión de nuestras actuaciones en el expediente, sin perjuicio de que dicho posicionamiento sea tenido en cuenta, de forma que se comunique en quejas similares que se nos puedan plantear, o en otras resoluciones a la Administración que pudieran versar sobre cuestiones que aparezcan relacionadas.

...

1.6.2.5 Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana

...

La preocupación por el normal funcionamiento de los órganos judiciales en el ámbito de las competencias de este Comisionado del Parlamento, proviene en ocasiones de determinadas informaciones que aluden a **deficiencias en determinados órganos judiciales** que merecen una particular atención. Tal es el caso de las noticias aparecidas sobre la situación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 4 de El Ejido (Almería), que aludían a una severa falta de personal en dicho juzgado motivada por una suma de causas entre las que se citaba una importante sobrecarga de trabajo, las consecuencias de bajas de personal no cubiertas y una prolongada ausencia de medios personales.